

住民参加型在宅福祉サービスの歴史的経緯

— 4 区分の形成過程による検討 —

Historical Changes in Resident-Participation Models of In-Home
Welfare Services: A Study Based on a Four-Category Classification

金 川 めぐみ・東 根 ち よ
Kanagawa, Megumi & Higashine, Chiyo

ABSTRACT

The author believes that community-based participatory-type services are a more important part of social welfare programs in Japan than has so far been discussed.

This paper examines the history of participatory-type services. Discussions of the history of participatory-type services in conventional research tend to focus on the period since the second half of the 1980s. However, I believe that the role of participatory-type services predates this period, and that the role played by such services in domestic welfare policy is historically deep-rooted.

The purpose of this paper is to shed light on the historical changes in such participatory type services up to the present day.

Historical changes in participatory-type services are classified according to four periods of development (potential, emergence, establishment, and expansion), and discussed accordingly.

1. はじめに

住民参加型在宅福祉サービス（以下、参加型サービス）は、（1）住民がサービスの受け手であり担い手である会員制のシステムであること（以下、住民会員制）、（2）低額の有料・有償のサービスであること（以下、互酬性）、（3）非

営利活動であること（以下、非営利）の3つにより特徴付けられ、地域における福祉供給主体として大きな役割を果たしている⁽¹⁾。同システムは、全国社会福祉協議会〔1987〕報告書により、その特徴から「住民参加型在宅福祉サービス」と称されて以来、主に「介護保険では対応出来ない家事援助等の隙間のサービス」を埋めるものとして論じられてきた⁽²⁾。しかし筆者は、参加型サービスが日本国内の社会福祉政策の中で、これまで論じられてきた以上に地域に根付いた重要なシステムであると考えている。本稿では、そのように考える理由の一つである参加型サービスの歴史的経緯に注目したい。

従来の研究動向として、参加型サービスの歴史が語られる際は、1980年代後半から論じられることが多かった。「1980年代後半以降、高齢化が進行する一方住民同士のつながりが薄れる都心部において、地域の福祉ニーズに応じきれていない公的サービスを補うように参加型サービスが発展した」というものである。しかし、筆者はそれ以前から参加型サービスは存在しており、それゆえ国内の福祉政策に果たす役割は歴史的にも根強いものであると考えている。本稿の目的は、そのような参加型サービスの現在に至るまでの歴史的変遷を明らかにすることである⁽³⁾。また、歴史的変遷を発展過程の特徴により4つの時期（潜在期、出現期、定着期、拡大期）に分けて論じて行きたい。

構成としては、2. 潜在期、3. 出現期、4. 定着期、5. 拡大期と割り当て、各時期における参加型サービスを取り巻く情勢を論じるとともに、参加型サービスに大きな影響を与えた団体や法整備等を取りあげる。

-
- (1) 参加型サービスの概要と研究動向に関しては、前号（金川・東根〔2011〕）にて論じている。
- (2) それゆえ、先行研究では参加型サービスが、高齢者を対象としたサービスとして論じられることが多い。しかし、参加型サービスのサポート対象は障害者、妊産婦、ひとり親家庭等多岐におよんでおり、本稿においてはサービス対象別に区分するのではなく、それら全てのサービスを含めて「参加型サービス」と称する。
- (3) 戦前期における福祉サービスの基軸は、宗教的な慈悲思想に裏付けされた民間の慈善的救済と、国家による救済の2つが基軸となっていた。そのため、現在の参加型サービスの特徴を持つような福祉サービスは見当たらず、本稿では戦後の歴史的変遷を対象とする。

2. 住民参加型在宅福祉サービスの潜在期（1950年代～1970年代）

2-1 京都市「昼間里親制度」（1950年）

(1) 住民会員制, (2) 互酬性, (3) 非営利の特徴を有する参加型サービスの歴史の発端は、1950年に京都市で開始された「昼間里親制度」まで遡る。

終戦直後の国内においては、生活困窮者や戦争孤児、傷痍軍人に対する福祉制度の構築が課題となり、生活保護法（1946年）、児童福祉法（1947年）、身体障害者福祉法（1949年）が相次いで制定された。いわゆる福祉三法の成立である。また、児童福祉においては施設における救済とともに、「家庭養育運営要綱」⁽⁴⁾に基づく家庭養育の推進が図られた。家庭養育とは、保護を必要とする児童に対し、一般家庭において一時預り等のサポートを実施するものである。

国による家庭養育推進の流れを背景に、京都市は1950年に市独自の制度として「昼間里親制度」を創設した。貧困家庭の児童の保育を、あらかじめ登録をしている地域住民の昼間里親に委託する制度である。昼間里親になるための条件としては、①生活に余裕があること、②育児経験を有すること、③自宅の一室を保育のために解放できることが設けられ、昼間里親にはボランティア精神が求められていた。（上村 [1994]）当初、対象者は貧困家庭とされていたため利用者から利用料金は徴収されず、昼間里親に対しては市から委託料が支払われていた。そのため、この時点において昼間里親制度は、参加型サービスの特徴の内、住民会員制と非営利は有していたが互酬性ではなかった。

しかし、その後1960年に入ると、それまで条例等を設けることなく運営さ

(4) 1948年10月4日に厚生省（現・厚生労働省）により出された児第50号本職通知。戦後、里親制度の運営は同通知に従い行われてきたが、1987年10月31日に発児第138号通知が出されたことに伴い、廃止された。

(5) 当時から途絶えることなく現在（2011年9月末日）においても「京（みやこ）・ベビーハウス」として実施されている。利用料金は世帯の経済状況（A～Dの4階層）により異なり、さらにD階層は所得税額によりD1～D9の9段階に区分されている。例えば、年額15,000円以上45,000円未満の所得税が課されている世帯が3歳未満の子どもを預ける場合、11,100円/月の利用料金となっている。

れていた昼間里親制度に対し、京都市は「昼間里親条例」を制定した。そして条例の制定に伴い、サービスの対象は貧困家庭の児童からすべての児童に拡大されるとともに、利用者から日額 100 円の利用料金を徴収することになり、①住民会員制、②互酬性、③非営利という参加型サービスの 3 つの特徴を有する制度となった。(図表 2-1) 筆者がこれまで関連資料のサーベイを行なったところ京都市の昼間里親制度以前に参加型サービスにあたる制度は見当たらず⁽⁶⁾、同制度によりはじめて、住民が会員制により一定の金銭を介在させながら助け合う制度が成立したと考えられる。⁽⁷⁾つまり、参加型サービスが出現し始めたのは 1980 年代後半からと論じられる傾向にあるが、既にこの時期、京都市において参加型サービスの取り組みが認められる。

図表 2-1 京都市昼間里親制度

	対象児童	登録条件	利用料	条例等
1950年～	貧困家庭の児童	①生活に余裕 ②育児経験 ③自宅の一室を解放	無 (但、市から昼間里親に委託料)	無
1960年～	すべての児童	同上	100円/日	①昼間里親条例 ②昼間里親条例施行細則

(出所) 筆者作成

(6) 住民参加型在宅福祉サービスの他、ファミリー・サポート・センターやボランティア研究を中心として資料のサーベイを行なっている。

(7) 京都市の昼間里親制度に続き、その後各地で同様の家庭的保育制度が発展した。1965年には川崎市にて家庭保育福祉員制度が発足し、1966年には横浜市にて家庭保育福祉員制度および東京都にて家庭福祉員制度が開始されている。これは、後に「保育ママ」とも呼ばれる事業につながっている。しかし、これらの制度は京都市の昼間里親制度とは異なり、保育士、助産師、保健師、看護師、幼稚園教諭等の有資格者が活動者とされており、極めて労働者性の強い制度となっている。そのため、今回は分析の対象外とする。また、参加型サービスを論じる上で活動者の労働者性は重要な論点となっており、この点に関しては、また別の機会に検討していきたい。

2-2 小括

全国的に表立った動きはなかったものの、確実に地域における活動が行われていた時期として、1950年代～1970年代を潜在期と規定した。

従来、1980年代後半から現れ始めた⁽⁸⁾と論じられてきた参加型サービスであるが、京都市の昼間里親制度は、それ以前から地域において存在していたことを示唆している。現時点において、昼間里親制度がその後の参加型サービスにどのような影響を及ぼしているのか判断は出来ないが、少なくとも現在認識されている以上に、参加型サービスには歴史が存在していることが分かる。

3. 住民参加型在宅福祉サービスの出現期(1980年代初頭～1980年代中頃)

3-1 武蔵野市福祉公社(1981年)

1950年代半ば以降、高度経済成長を遂げた日本経済は、1973年の第一次オイルショックを機に悪化し、1974年には実質経済成長率が戦後はじめてマイナスを記録した。1973年が「福祉元年」⁽⁸⁾と称され福祉政策の拡充を図ろうとした矢先の国内経済の悪化に、「福祉見直し論」が活発化し始めた。また、1979年に閣議決定された「新経済社会7カ年計画」⁽⁹⁾では今後目指すべき福祉社会のあり方として「日本型福祉社会」が提示され、民間非営利部門の拡大や住民参加の促進がめざされることになった。

京都市における昼間里親制度の後、1970年代には参加型サービスにおける大きな変化は見られないが、1980年代に入ると前述の社会情勢の中で、参加型サービスに新しい動きが見え始めた。その先駆けとなったのが、1980年に設立された武蔵野市福祉公社⁽¹⁰⁾である。

当初任意団体として発足した武蔵野市福祉公社は、その事務所が武蔵野市役

(8) 1973年当時の政府における福祉政策目標。具体的政策としては、老人医療費無料制度の創設をはじめ、高額療養費制度の導入、年金給付水準の引き上げ等、社会福祉の充実をめざそうとするもの。

(9) 1979年に閣議決定された経済計画。経済の停滞状況の中で新しい経済政策の方向性を見出そうとするものであった。

所内に設置され、1981年から参加型サービス⁽¹¹⁾を開始した。急速な高齢化と都市部において顕著な地域で支え合う力の低下により、高齢者世帯における在宅福祉ニーズに応じようと設立された。そのため、対象は高齢者とされている。サポート内容は炊事、洗濯、買い物等の家事援助、簡易な介護サービスなどの生活支援全般である。参加型サービスの開始当初から利用料金は変化しているが、2011年9月末日現在、家事援助は850円～/1時間となっている。(図表3-1)

また、同サービスは一般市民の「有償ボランティア」が担い、参加型サービスのモデルと評され、1989年には地域における活発な活動実績が認められた結果、福祉公社としてはじめて財団法人に認可された。

図表 3-1 武蔵野市福祉公社の仕組み

開始年	団体の形態	サービス対象者	サービス内容	利用料金
1980年	市設立の福祉公社	高齢者	掃除・洗濯・買い物 移動介助等	(家事援助)850円～/1時間 (介助)950円～/1時間

(出所) 筆者作成

3-2 ファミリー・サービス・クラブ事業（1982年）

1981年に武蔵野市福祉公社が参加型サービスを開始した翌年、労働省（現・厚生労働省）は「婦人労働能力活用事業（ファミリー・サービス・クラブ事業）」と称される参加型サービスを開始した。背景には、1972年に成立した勤労婦人福祉法や女性の社会進出がある。女性の就労促進、社会参加や能力活用の推進を目的として開始されたのが、ファミリー・サービス・クラブ事業であった。

同事業は、一地域の活動として開始された武蔵野市福祉公社の参加型サービスとは異なり、人口25万人以上の都市を対象に全国16都市で一斉に開始された。具体的には、労働省の補助事業として全国地域婦人団体協議会が受託し、

✓ (10) 福祉公社とは、地域の生活援助の必要性に対応する行政と地域住民による在宅福祉サービス提供機関である。形式的には市が設立する財団法人となっており、1980年代に「福祉公社型」の在宅福祉サービスは全国に広がった。

(11) 武蔵野市福祉公社では、「有償在宅福祉サービス事業」と称されている。

各地域の地域婦人団体が運営する形態をとっている。サービス内容は、家事サービスのほか、高齢者のサポート、留守番、乳幼児の見守り、児童の送迎等、多岐にわたり、サービス対象者は限定されていないところが特徴である。事業の開始当初、利用料金は 400 ～ 500 円／1 時間とされていた。(図表 3-2) その後、ファミリー・サービス・クラブの活動は全国 28 都市にまで広がったが、1994 年に「仕事と育児両立支援特別援助事業(ファミリー・サポート・センター事業)」が後継の事業として開始されたのを機に国からの補助金が打ち切れ、現在に至っては一部の地域で活動が継続されるのみとなっている。⁽¹³⁾

図表 3-2 ファミリー・サービス・クラブ事業

開始年	団体の形態	サービス対象者	サービス内容	利用料金
1982 年	全国地域婦人団体協議会 (当初は労働省の補助事業)	すべて	家事サービス・留守番 高齢者見守り・保育等	400～500円/1時間

(出所) 筆者作成

3-3 調布ゆうあい福祉公社 (1985 年)

ファミリー・サービス・クラブ事業が開始された背景として、女性の社会進出の高まりがあるが、1981 年に多国間条約である女子差別撤廃条約が発効されたことにより、1985 年には勤労婦人福祉法が改正され、「男女雇用機会均等法」が制定された。そして、男女雇用機会均等法の制定に伴い、国内の女性の社会進出は一層推進された。

そのような中、調布ゆうあい福祉公社が設立されたのは、高齢者問題に関心を持っていた複数の女性による勉強会がきっかけであった。(松原 [2011]) 地域に住む高齢者の生活に関わる福祉ニーズが顕在化する中、自分たちが何かをしなければという思いから 1985 年に「調布ホームヘルプ協会」を設立し、介護・家事サービスを提供する参加型サービスを開始した。これまで論じてきた京都

✓ (12) 1952 年、地域婦人団体の連絡協議機関として発足。男女平等の推進、青少年の健全育成、家庭生活や社会生活の刷新のほか、地域社会の福祉増進等を目的としている。

(13) 盛岡市、名古屋市、豊田市、福井県 (7 都市)、久留米市にて現在も実施されている。

市の昼間里親制度をはじめ、武蔵野市福祉公社やファミリー・サービス・クラブは行政主導により参加型サービスが開始されているのに対し、調布ゆうあい福祉公社は地域の女性たちの力により開始されているところが特徴である。⁽¹⁴⁾

1985年のサービス開始以来、利用者は急増し、サービスを提供する人や資金の不足が深刻化した。そのため、1988年には調布ホームヘルプ協会の活動は終了し、調布市が運営する「調布市在宅福祉事業団」と合併することになった。また、その後1990年には法人格を得て、財団法人として「調布ゆうあい福祉公社」が設立されている。サービス内容は、家事サービスと介助が主となっており、サービス対象者は高齢者、障害者のほか、妊産婦、ひとり親家庭、子育て家庭等、幅広く認められている。(図表 3-3)

図表 3-3 調布ゆうあい福祉公社

開始年	団体の形態	サービス対象者	サービス内容	利用料金
1985年	市設立の福祉公社	高齢者・障害者 ひとり親家庭等	家事サービス・介助	800円/1時間

(出所) 筆者作成

3-4 小括

京都市における昼間里親制度以降目立った動きのなかった参加型サービスであるが、1981年の武蔵野市福祉公社設立後から徐々に参加型サービスの活動が現れるようになった。また、武蔵野市福祉公社設立の翌年には労働省が国の事業としてファミリー・サービス・クラブ事業を展開し、1985年には住民の勉強会が母体となる調布ゆうあい福祉公社が設立された。このように、多様な担い手が登場する時期として1980年代～1980年代中頃を出現期と規定した。この時期、サービスの実施主体、サービス対象者等、内容が少しずつ異なる参加型サービスの展開が窺える。

(14) 調布ゆうあい福祉公社の詳細な研究として松原 [2011] がある。「調布市の福祉行政と調布ゆうあい福祉公社」と題して、調布ゆうあい福祉公社の設立経緯を論じるとともに、調布ゆうあい福祉公社の特徴として「住民参加」の理念を生かし続けていることを指摘している。

4. 住民参加型在宅福祉サービスの定着期(1980年代終盤～1990年代中頃)

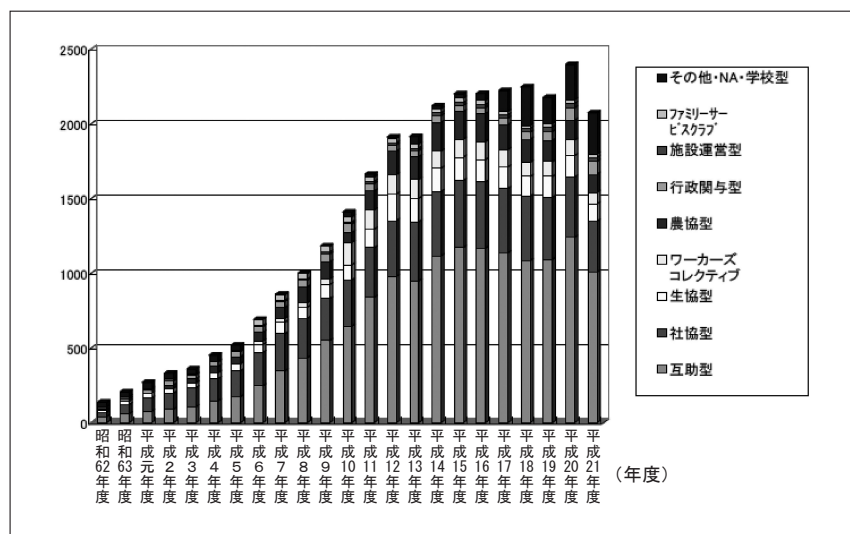
4-1 全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービス団体」報告書(1987年)

武蔵野市福祉公社、調布ゆうあい福祉公社のような福祉公社形式による参加型サービス団体の出現や、ファミリー・サービス・クラブが国の事業として推進されたことにより1980年代初頭から1980年代中頃にかけて参加型サービスが展開され始めた。そのような中、それまで個々に運営されていた参加型サービスが初めて「住民参加型在宅福祉サービス」と定義付けられ、地域の福祉システムの一つとして定着するきっかけとなったのが、1987年に全国社会福祉協議会⁽¹⁵⁾(以下、全社協)が発表した「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」⁽¹⁶⁾と題する報告書である。同報告書では、全国における参加型サービスの実態調査が実施されており、調査はその後にも現在に至るまで毎年行われている。1987年の調査において、参加型サービスは「公的な援助を受けずに、独自財源もしくは民間財源で活動している団体」、「事業受託もしくは公的な財政援助を受けて活動している団体」、「有料在宅福祉サービスを実施している市町村社会福祉協議会」、「有料在宅福祉サービスを実施している生活協同組合」、「ファミリーサービスクラブ」、「その他」の6タイプに区分されており、その数は全国で121団体であった。一方、2009年に実施された調査においては「住民互助型」、「社協運営型」、「協同組合型」、「ワーカーズコレクティブ型」、「農協型」、「行政関与型」、「施設運営型」、「ファミリーサービスクラブ」、「その他」の9タイプに区分されており、その数は2009年12月末現在で2,073団体となっている。(図表4-1)

(15) 各都道府県・市町村に設置され、各地域の福祉推進の主体としての役割を担い、さまざまな活動を行っている非営利民間組織が社会福祉協議会である。全社協は、それらの中央組織として、国内における社会福祉の増進に取り組んでいる。

(16) 全社協の中に組織された「住民主体による民間有料(非営利)在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」により検討された内容が報告されている。

図表 4-1 参加型サービス数の推移（グラフ）



(出所) 全国社会福祉協議会 [2009]

「住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移」

このように、全社協においても参加型サービスの重要性が認識されるとともに毎年の実態調査が行われはじめ、1990年には参加型サービスを実施する運営団体の連携を目的に、「住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会」⁽¹⁷⁾が立ち上がり、全社協地域福祉部に事務局が設置された。また、同連絡会の設置により各地域で実施されていた参加型サービス団体のネットワーク化が図られ、後に、量・質とも地域における存在感を増していくきっかけとなった。

(17) 参加型サービスの実態調査をはじめ、団体間の情報交換を行うことを主たる目的としている。また、介護保険制度などへの提言活動等も実施しており、全国規模での研究セミナーおよび総会は年1回開催されている。(参考) 住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会ホームページ <http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/jusan/> (最終アクセス日：2011/9/30)

4-2 福祉関係三審議会意見具申「今後の社会福祉のあり方について」(1988 年)

各地域において自主的に運営されていた参加型サービスは、定着期において全社協の報告書により一層の充実が図られると同時に、政策的にも重要な位置付けがなされるようになった。

土屋 [2009] においても詳細に指摘されているように、1988 年、中央社会福祉審議会、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会によって構成された「福祉関係三審議会合同企画分科会」が検討した厚生大臣への意見書「今後の社会福祉のあり方について」⁽¹⁸⁾では、参加型サービスの活発化に期待が寄せられている。また、参加型サービスの政策的な推進はこれに留まらず、1993 年には「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」(厚生省告示第 117 号)により「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置」の 5 つの柱の 1 つに、「住民参加型福祉サービス供給組織の活動」が明確に位置付けられた。⁽²⁰⁾さらに同年、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会により「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」と題する意見具申が提出され、国民の福祉活動への参加の促進を図る有力な選択肢として参加型サービスが位置付けられている。

(18) 社会福祉事業法に基づく厚生労働省の附属機関であった。現在は、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会とともに、社会保障審議会に統合されている。社会保障の基本事項や、その他の事項の調査や審議を行う。

(19) 市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全な育成など 6 つの項目があげられた。またこの提言を受けて、1990 年に公布された「老人福祉等の一部を改正する法律」により、福祉関係八法の改正が行われることになった。

(20) 参加型サービスの今後の方針として、以下 3 つが位置付けられた。①ボランティア意識を基盤とした新しい取組として、福祉公社、消費生活協同組合、農業協同組合及び住民参加の自主的福祉組織による福祉活動が活発化し、また、市区町村社会福祉協議会においても住民参加型の自主的な福祉活動が急速に進展しており、これらは会員制、互酬性及び有償性に特色があること。②国民が福祉活動に参加する多様な選択肢を提供するものであり、皆参加の福祉社会づくりに欠かせないものとして、これらの活動に対する国民の理解の増進に努める必要があること。③その活動が円滑かつ継続的に行えるよう、住民参加型グループの組織化、市町村及び社会福祉協議会の協力による各団体の連携、意識啓発による担い手の確保、活動マニュアル等の開発及び普及、教育研修等の支援に努めること。

4-3 小括

1980年代に入り急激に活発化した参加型サービスは、1980年代後半から政策的にも存在感を増し、その後1990年代中頃にかけて着実に活動の推進が図られた。そこで1980年代終盤～1990年代中頃を定着期と規定した。定着期においては、全社協が参加型サービスの報告書をまとめた後、全社協内に参加型サービス団体全国連絡会が立ち上がるなど、参加型サービスが社会福祉協議会活動の中に取り込まれていく傾向が窺える。一方、大坂〔2003〕において指摘されるように、同じ参加型サービスであっても住民互助型と社協運営型では性質に違いが見られるため、社会福祉協議会活動に参加型サービスが取り込まれていくことが参加型サービス全体にどのような影響を与えているのかという点は、今後検討していかなければならない課題といえる。

5. 住民参加型在宅福祉サービスの拡大期（1990年代終盤～）

5-1 特定非営利活動促進法（1998年）

これまで、参加型サービスが表立って取りあげられることのなかった潜在期、社会的なニーズの高まりに対応し各地域で取り組みが進み始めた出現期、参加型サービスが政策として推進され始めた定着期という3つの時期について、参加型サービスの推進にとって特に重要な影響を与えたと考えられる事業や指針、法律等を取りあげながら、その歴史的経緯を見てきた。最後に、1990年代終盤から見え始める参加型サービスの拡大期について見ていきたい。

1990年代終盤以降、多くの先行研究においても指摘されているように、その後の参加型サービスの運営に影響を与える2つの法整備が行われた。その1つ目が1998年に施行された特定非営利活動促進法である。

1990年代終盤まで地域の福祉分野においてボランティアな組織として活動

(21) 大坂〔2003〕では、「住民互助型は、高齢者を中心に多様なニーズに応え、担い手の稼働率も高い」のに対し、「社協運営型は、障害者や乳幼児のいる世帯など、ひろく地域の福祉ニーズを掘り起こして活動しているが、介護保険との関係では補完的なものとして位置づけられる傾向がある」と指摘されている。

を行っていた参加型サービス団体であるが、1998年に特定非営利活動促進法（以下、NPO法）が施行されたことにより多くの参加型サービス団体がNPO法人格を取得した。それまで法人格を有することなく活動を行っていた小規模な参加型サービス団体にとっては、画期的な法律の後押しであった。まさに、「非営利活動を行う団体に法人格を付与すること等により、ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与すること」を目的とするNPO法は、参加型サービスが目指すところと合致していたのである。

また、NPO法は現在に至っても参加型サービスに影響を与えている。参加型サービスの増減を類型別にみると、NPO法人格を有する団体を含む「住民互助型」は、他の類型が概ね減少傾向にあるのに対し増加しており（図表5-1）、全国社会福祉協議会〔2009〕によると2008年12月1日現在において、法人格を有している参加型サービス団体のうち50.4%が特定非営利活動法人と

図表5-1 参加型サービス数の推移（表）

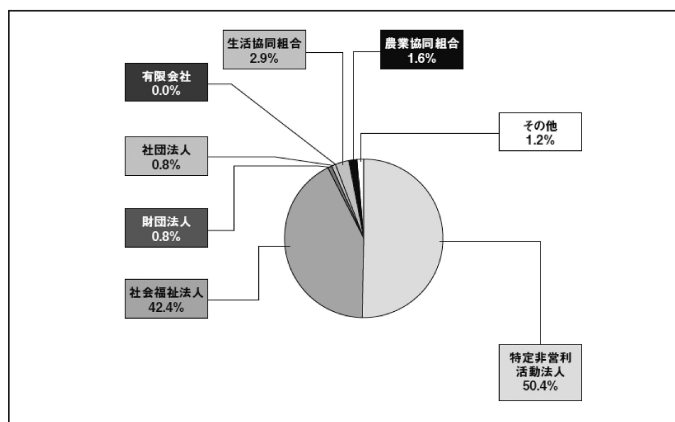
	互助型	社協型	生協型	シニア・ユースクラブ	農協型	行政関与型	施設運営型	2010-04-15現在	その他・NA	合計
昭和62年度	41	29	13			6	18		31	138
昭和63年度	60	61	23			14	14		35	207
平成元年度	75	90	34			18	13		41	271
平成2年度	91	108	31	1	23	27	14		37	332
平成3年度	107	126	32	2	25	27	3		37	359
平成4年度	147	148	40	2	39	31	4		41	452
平成5年度	175	173	47	2	45	36	4		38	520
平成6年度	246	224	54	23	58	39	5	41	1	691
平成7年度	346	249	77	27	72	42	6	38	4	861
平成8年度	435	263	75	30	105	45	8	37	4	1002
平成9年度	549	281	94	37	116	51	13	38	4	1183
平成10年度	646	309	102	149	66	58	12	35	32	1409
平成11年度	854	338	128	131	126	48	15	30	4	1674
平成12年度	978	374	177	131	156	41	15	31	9	1912
平成13年度	948	396	157	125	153	42	15	28	51	1915
平成14年度	1117	430	156	113	193	45	19	28	19	2120
平成15年度	1172	447	157	120	185	41	20	29	30	2201
平成16年度	1168	442	149	122	186	41	20	29	46	2203
平成17年度	1136	431	144	115	168	43	22	24	139	2222
平成18年度	1085	431	131	95	155	46	26	19	258	2246
平成19年度	1093	415	139	100	141	60	32	22	175	2177
平成20年度	1239	405	143	103	134	82	31	22	248	2407
平成21年度	1008	340	116	77	121	86	27	21	277	2073

平成21年12月末現在

（出所）全国社会福祉協議会〔2009〕
「住民参加型在宅福祉サービス団体の組織類型別の推移」

なっており（図表 5-2）、特定非営利活動促進法は参加型サービスに大きな影響を及ぼしていることが分かる。

図表 5-2 法人格の種類



（出所）全国社会福祉協議会 [2009]
「平成 20 年度 住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」

5-2 介護保険法（2000 年）

1990 年代終盤以降、参加型サービスに影響を与えた法整備の 2 つ目は、2000 年に施行された介護保険法である。介護保険法の施行は福祉政策全体の中においても重要な意味を持つものであるが、参加型サービスの運営にも大きな影響を及ぼした。介護保険法の施行以前においては不安定な財政基盤の下で運営されていた参加型サービス団体は、基準を達成することで介護保険制度におけるサービスを提供可能な、「サービス事業者」としての指定を受けることができるようになったのである。そのため、財政面からみると、事業収入を得ながら参加型サービスを運営することで安定化が図られた。より具体的に 2008 年度における事業収入の割合を収入別にみると、「農協型」および「行政関与型」を除く全ての形態において、「介護保険に関わる収入」の割合が他のカテゴリーに比べ大幅に多くなっている。このことから、参加型サービス

にとって、介護保険に関する事業収入が大きな役割を果たしていることが分かる。⁽²²⁾ (図表 5-3)

図表 5-3 2008 年度の収入内訳（割合）×類型別

類 型	全体	助け合い活動 の利用料収入	会費収入	介護保険に 関わる収入	自立支援法 制度等収入
全体	100%	14.9%	1.5%	48.0%	8.6%
A 住民互助型	100%	15.0%	1.3%	59.0%	8.3%
B 社協運営型	100%	11.2%	1.3%	42.0%	5.8%
C 生協型	100%	19.9%	4.0%	47.9%	2.5%
D ワークスコレクティブ	100%	34.4%	0.6%	43.6%	9.1%
E 農協型	100%	27.6%	9.7%	0.0%	0.0%
F 行政関与型	100%	18.1%	8.3%	0.0%	0.0%
G 施設運営型	100%	0.0%	2.8%	10.6%	76.0%
H その他	100%	17.3%	1.0%	44.6%	11.3%

類 型	行政からの 事業委託収入	助成金 収入	寄附金 収入	その他
全体	8.9%	3.1%	2.9%	12.2%
A 住民互助型	4.6%	2.4%	1.1%	8.3%
B 社協運営型	9.8%	6.1%	0.6%	23.1%
C 生協型	0.2%	2.5%	0.1%	22.7%
D ワークスコレクティブ	8.1%	0.7%	0.4%	3.1%
E 農協型	15.4%	30.5%	3.4%	13.3%
F 行政関与型	13.5%	5.5%	54.3%	0.3%
G 施設運営型	0.0%	4.0%	3.6%	3.0%
H その他	16.2%	0.3%	3.0%	6.2%

(出所) 全国社会福祉協議会 [2009]
「平成 20 年度 住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書

しかし、運営面の安定化が図られる一方、介護保険制度設立当初、参加型サービス団体は「介護保険という枠組みに乗ってサービス提供を行うのか、介護保険の補完的な役割を果たすのかという」大きな選択を迫られたことも事実である。「介護保険の要介護認定において非該当と判定された人々へのサービスとして、また介護保険の給付対象にならない、いわゆる「横出し」のサービスを提供するものとして、介護保険の補完的な役割を期待され」と同時に、「介護保険の指定事業者として参入できるようになり、また、指定事業者でなくても、基準該当在宅サービスとして保険給付対象になりうるようになった」。(大坂 [2003]) それまで自主財源や公的な支援金を基に運営されていた参加型サー

(22) 介護保険と参加型サービスの関係については、参加型サービスが介護保険では担うことの出来ない隙間のサービスに対応するものとして論じられることが多い。

ビス団体が介護保険事業を担うことにより、確かに財政面の安定が図られたが、同時に、参加型サービスの「住民同士の助け合い」という面が薄れ、福祉政策における参加型サービスの位置付けが一層あいまいになったことは多くの先行研究でも指摘されている⁽²³⁾。

5-3 小括

1998年の特定非営利活動促進法施行により、参加型サービス団体はNPO法人格を得て、運営の安定化が図られた。さらに、2000年に施行された介護保険法により、参加型サービス団体は従来のサービスと並行して介護保険事業を実施することになり、収入面の安定化を図ることができるようになった。このように、参加型サービスの安定化が推進されていく時期として、1990年代終盤以降を拡大期と規定した。

両法の施行に伴い参加型サービス団体は安定的な運営が可能となった一方で、参加型サービスの社会福祉政策の中における位置付けは、益々不明瞭なものとなる傾向にある。また、参加型サービス団体が多様化することにより実態把握が困難となるなど、今後の課題も多い。

(23) 例えば、中村 [2009] はこの点において、参加型サービスの運営体制によっては「「支え合い」は介護保険とほとんど変わりがなくなることになる」ことに疑問を投げかけると同時に、「在宅福祉を地域の「支え合い」によっても担おうとすることの重要な意味のひとつは、現代日本社会におけるある種のケア・スタンダードとして確立しつつある介護保険を、在宅福祉の唯一の解にはせず、介護保険と家族介護との間にもうひとつの公的＝共的なケアシステムをつくる、ということにある」と論じている。

図表 5-4 参加型サービスの経緯

時期	年	制度名	法律等
潜在期	1948		厚生省「家庭養育運営要綱」
	1947		児童福祉法
			民生委員法
			身体障害者福祉法
	1950	京都市昼間里親	生活保護法
			社会福祉事業法
	1958		国民健康保険法
	1959		国民年金法
	1960		精神薄弱者福祉法
	1962		「老人家庭奉仕事業」
	1963		老人福祉法
	1964		母子福祉法
	1969		「老人家庭奉仕事業運営要綱」
	1972		勤労婦人福祉法
	1973		「福祉元年」 「第一次オイルショック」
	1975		国際婦人年
	1979		全国社会福祉協議会「在宅福祉サービスの戦略」
	1980		全国社会福祉協議会「婦人ボランティア—地域をささえる活動」
出現期	1981	武蔵野市福祉公社	生活保護制度「適正化」 中央社会福祉審議会「当面の在宅老人福祉対策のあり方について」 全国社会福祉協議会「人から人への福祉活動」
	1982	ファミリーサービスクラブ事業 (婦人労働能力開発事業)	「老人保健制度」「有料家庭奉仕事業実施要綱」
	1984		全国社会福祉協議会「地域福祉活動の新しい展開」
	1985	調布ゆうあい福祉公社	男女雇用機会均等法
	1987		全国社会福祉協議会『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』
	1988		中央社会福祉審議会等福祉関係三審議会「今後の社会福祉のあり方について」
	1989		高齢者保健福祉10か年戦略(ゴールドプラン)・1.57ショック
	1990		住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会発足
	1993		福祉活動参加基本指針 全国社会福祉協議会「地域福祉史序説—地域福祉の形成と展開」
	1994	ファミリーサポートセンター事業	エンゼルプラン
定着期	1995		ボランティア元年
	1996		全国社会福祉協議会「地域福祉実践の視点と方法」 全国社会福祉協議会「在宅福祉供給システムの研究」 社会保障研究所「社会福祉における市民参加」
	1998		特定非営利活動促進法
	2000		介護保険法
	2005		
	2008		厚生労働省「地域における「新たな支え合い」を求めて」

(出所) 松原 [2011] を参考に筆者作成

6. おわりに

本稿においては、参加型サービスの歴史的経緯を、潜在期、出現期、定着期、拡大期という4つの時期に区分し論じてきた。その結果、参加型サービスの発展過程が明らかになるとともに、従来語られてきた1980年代後半以前から参加型サービスは存在していることが、京都市独自の事業として実施されている昼間里親制度の存在により明らかとなった。京都市の昼間里親制度の存在は、(1)住民会員制、(2)互酬性、(3)非営利により特徴付けられる参加型サービスの国内における福祉政策に果たす役割が、歴史的にも根強いものであることを示唆する一つの取り組みであると考えられる。

また、参加型サービスはその経緯をみても、その時々法律や制度の影響を受けながら社会福祉政策の様々な分野で発展し、地域の福祉ニーズに対応する制度であることが窺える。しかし、柔軟な対応が可能であるがゆえに参加型サービスの形態には定まったものがなく、各地域において各々の形態で実施されている。さらには、福祉政策における参加型サービスの位置付けが不明瞭なまま運営が続けられており、介護保険制度設立以降その傾向は一層強まっている。

今後、昼間里親制度の詳細な研究や潜在期における他の参加型サービスの有無の検討をはじめ、参加型サービスには継続的な研究が求められている。引き続き注目していきたい。

＜参考文献＞

■論文

- 青山充 他 [1993] 「住民参加型在宅福祉サービスの推進」『自治研究 69 (2)』
- 秋山・藤田 [2000] 「住民参加型在宅福祉サービス活動の現状と課題」『長崎大学教育学部社会科学論叢 59』
- 安立清史 [2005] 「福祉 NPO の展開と福祉社会学の研究課題」『福祉社会学研究 (2)』
- 岩崎清 [1995] 「地域保健福祉活動における住民参加型在宅福祉サービス団体の活動状況と課題」『日本公衆衛生雑誌 42 (10)』
- 上村康子 [1994] 「京都市における昼間里親制度」『日本保育学会大会研究論文集 (47)』
- 江上渉 [1991] 「住民参加型在宅福祉サービス提供活動への参加動機分析」『総合都市研究 (42)』
- 江上渉 [1990] 「住民参加型在宅福祉とコミュニティ」『人文学報 社会福祉学 7』
- 大川健次郎 [2003] 「住民参加型在宅福祉サービスの方向性に関する一考察」『高崎健康福祉大学紀要 2』
- 大坂祐二 [2003] 「住民参加型在宅福祉サービスの可能性と課題」『道北地域研究所年報 (21)』
- 金川・東根 [2011] 「住民参加型在宅福祉サービス研究の現状と課題」『和歌山大学経済学会 経済理論 364』
- 川瀬英 [1996] 「(住民参加型在宅福祉サービス) プランニングと住民の主体的活動を結びつけて」『月刊福祉 79 (3)』
- 熊田博喜 [2001] 「住民参加型在宅福祉サービス団体の性格と機能に関する基礎的考察」『東洋大学大学院紀要 38』
- 倉田和四生 [1991] 「地域福祉とボランティア活動」『関西学院大学社会学部紀要 (63)』

- 小嶋珠実 [1993] 「精神遅滞者の家族にとっての「住民参加型在宅福祉サービス」」『社会福祉研究 (58)』
- 小林良二 [1994] 「住民参加型在宅福祉サービスへの参加意識」『季刊社会保障研究 29 (4)』
- 小柳宜子 [2001] 「「地域型相互扶助事業」における都市的生活構造への影響」『日本家政学会誌 51 (6)』
- 柴野正勝 [2001] 「葛飾区「しあわせサービス」における介護技術講習のあり方について」『研究紀要 23』
- 島田清彦 [2000b] 「特集 住民参加型在宅福祉サービスの普及促進をめざし (2)」『センター月報 2000 (5)』
- 島田清彦 [2000a] 「特集 住民参加型在宅福祉サービスの普及促進をめざし (1)」『センター月報 2000 (4)』
- 須賀和彦 [2004] 「上福岡市の福祉コミュニティを支える人々」『立正大学社会福祉研究所年報 (6)』
- 全国社会福祉協議会 [1987] 「住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題」
- 全国社会福祉協議会 [2009] 「平成 20 年度 住民参加型在宅福祉サービス団体活動実態調査報告書」
- 土屋典子 [2009] 「住民参加型在宅福祉サービス提供組織における事業運営についての考察」『現代福祉研究 (9)』
- 中村義哉 [2009] 「介護保険制度下の住民参加型在宅福祉サービス」『社会福祉学 49 (4)』
- 原田・高橋 [1999] 「住民参加型在宅福祉サービス団体の形成過程とその介助関係」『総合都市研究 (69)』
- 藤井敏和 [1993] 「住民参加型在宅福祉サービス団体の活動①社協運営型」『月刊福祉 76 (13)』
- 藤村正之 [1991] 「互酬的關係性の形成とその内実」『総合都市研究 (42)』
- 宮垣元 [2005] 「福祉 NPO の社会学的理解に向けて」『福祉社会学研究 (2)』
- 宮垣元 [2001] 「在宅介護サービス NPO における組織運営とサービス実施状況の実態— NPO における「情報と信頼」(上)」『LDI report (130)』
- 村山直樹 [1991] 「地域福祉活動実践シリーズ— 82 —」『月刊福祉 74 (13)』
- 妻鹿ふみ子 [2010] 「住民参加型在宅福祉サービス再考」『京都光華女子大学研究紀要 48』
- 森本佳樹 [1995] 「住民参加型在宅福祉サービス供給組織の到達点と課題(その 2)」『社会関係研究 1 (2)』
- 森本佳樹 [1995] 「住民参加型在宅福祉サービス供給組織の到達点と課題(その 1)」『社会関係研究 1 (1)』
- 山口尚子 [2001] 「住民参加型在宅福祉サービスの構成組織」『研究年報 6』

■書籍

井村・谷川 [2011] 『地域福祉分析論』学文社

河合克義編著 [1992] 『これからの在宅福祉サービス』あけび書房

松原日出子 [2011] 『在宅福祉政策と住民参加型サービス団体』御茶の水書房